

La política universitaria en la España democrática: logros y carencias después de treinta años

Inmaculada Egido Gálvez
Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

Hace ya treinta años que España inició su transición a la democracia. Los cambios que en este periodo se han producido en el sistema educativo han sido muchos y muy importantes en todos los niveles, incluido el de la educación universitaria. Este artículo analiza la política educativa desarrollada en España entre 1975 y 2005, destacando algunos de los logros conseguidos y algunos de los problemas o retos que aún quedan por afrontar.

PALABRAS CLAVE. Educación universitaria, política educativa, sistema educativo español.

ABSTRACT.

Thirty years ago, Spain initiated the process of democratic transition. During that period there were a lot of important changes in the educational system, university level included. This article presents the educational policy developed in Spain between 1975 and 2005. It tries to highlight some of the objectives achieved and some of the challenges to confront.

KEY WORDS. University Education, Educational Policy, Spanish Educational System

1. Introducción: treinta años de política universitaria en España (1975-2005)

Es evidente que desde el inicio de la transición política la educación universitaria en España ha experimentado grandes cambios, hasta el punto de que puede decirse que la Universidad actual en nuestro país guarda un escaso parecido con la de hace tres décadas.

El punto de inflexión de esa transformación se encuentra vinculado a los cambios sociales y económicos que tuvieron lugar en el país durante los últimos años del franquismo y que, en el terreno educativo, se vieron impulsados por la Ley General de Educación de 1970. A partir de ese momento, y con las sucesivas reformas introducidas en el periodo democrático, la renovación del sistema universitario español no ha hecho sino acrecentarse a un ritmo muy rápido.

Durante el periodo analizado, tres grandes leyes han regulado la educación universitaria en España. La primera de ellas fue la Ley General de Educación (LGE) de 1970, que buscó la modernización del sistema y estructuró los estudios en tres ciclos. Esta ley reguló el sistema durante más de diez años, ya que el proyecto de Ley de Autonomía Universitaria (LAU) de 1980, propuesto por los gobiernos centristas, nunca llegó a aprobarse (M. de Puelles, 1991).

La segunda norma fue la Ley de Reforma Universitaria (LRU) de 1983. Esta Ley, además de establecer la estructura de los centros universitarios, desarrolló el precepto constitucional de la autonomía universitaria y efectuó una distribución de competencias en materia de educación universitaria entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias universidades.

Por último, la norma vigente en el momento actual es la Ley Orgánica de Universidades (LOU), de 2001, que derogó la anterior Ley de Reforma Universitaria (LRU) con el objetivo explícito de la mejora de la calidad y la excelencia de la actividad universitaria. La LOU, sin modificar la estructura de los estudios, pretende impulsar la acción de la Administración del Estado en la vertebración y cohesión del sistema universitario, profundizar en las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza superior, incrementar el grado de autonomía de las Universidades y establecer los cauces necesarios para fortalecer las relaciones y vinculaciones recíprocas entre Universidad y sociedad.

Según se perfilan en esta norma, los objetivos de la Universidad son básicamente cuatro: la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, la técnica y la cultura; la preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos o para la creación artística; la difusión, la valorización y la transferencia del conocimiento al servicio de la cultura, de la calidad de vida, y del desarrollo económico; y la difusión del conocimiento y la cultura a través de la extensión de la cultura universitaria y la formación a lo largo de toda la vida.

Los cambios establecidos en el sistema de enseñanza superior por estas tres grandes leyes y su desarrollo posterior se han traducido en logros en muchos aspectos, por lo que puede decirse que en estos treinta años se ha producido un progreso innegable en este subsistema educativo. En lo que se refiere a otras cuestiones, sin embargo, la educación superior en España todavía no ha conseguido poner-remedio a algunas disfunciones importantes, lo que resulta especialmente preocupante en un momento en el que nuestro país se enfrenta al reto de armonizar su universidad con la de los restantes países europeos en la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). Aún sin afán de exhaustividad, en las páginas siguientes se intenta llevar a cabo un repaso de algunos de esos logros y carencias de la universidad española.

2. Logros de la política universitaria en España en las últimas décadas

Muchos de los logros de la política universitaria en España durante las pasadas tres décadas hacen referencia a aspectos cuantitativos. Este sería el caso del aumento de los índices de participación de la población en la enseñanza universitaria o el de la ampliación de la oferta de estudios. No obstante, otros cambios tienen un carácter más cualitativo, ya que se han producido reformas que han modificado la estructura y régimen de funcionamiento de las universidades y han pretendido incrementar la calidad de la enseñanza.

Los cuatro grandes aspectos que se tratan a continuación de manera sintética hacen referencia tanto a cambios de carácter cuantitativo como cualitativos (J.L. García Garrido, I. Egido, M. J. García, E. Gavari y J. M. Valle, 2006):

- 1 El acceso a la enseñanza universitaria: incremento de las tasas de participación.
- 2 Ampliación de la oferta de estudios universitarios.
- 3 Reformas en los sistemas de gestión, control y financiación de la universidad.
- 4 Búsqueda de la mejora de la calidad y establecimiento de mecanismos para la su evaluación.

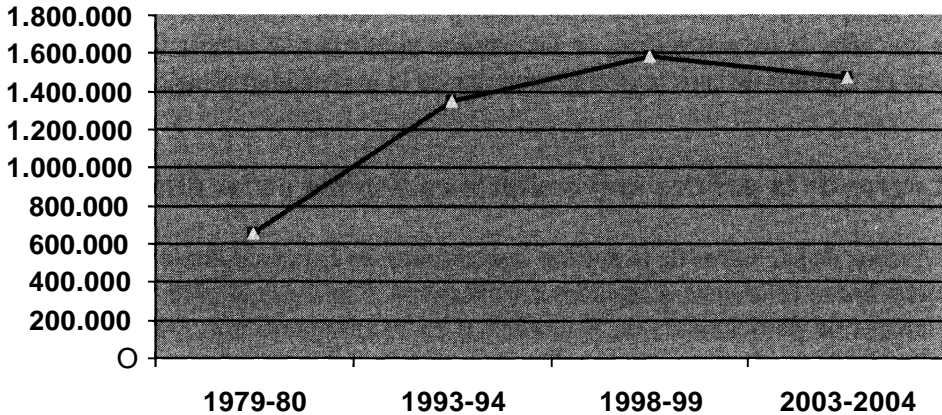
2.1. El acceso a la enseñanza universitaria: incremento de las tasas de participación

En términos numéricos, la progresión de las tasas de matrícula en la enseñanza universitaria en España durante los pasados años ha sido muy importante. Ya desde comienzos de los años 60 el número de estudiantes en este nivel empezó a incrementarse de manera progresiva, haciéndose dicho crecimiento especialmente notable a partir de la aprobación de la LGE de 1970 y continuando igualmente en cifras muy elevadas durante toda la década de los 80 y los 90.

Así, en los veinte años transcurridos desde el curso 1979-80 a 1998-99, el número de estudiantes universitarios casi se multiplicó por tres, pasando de 657.447 alumnos a

1.578.792 (CIDE, 2001, pág. 203). Además, la progresión ha sido especialmente alta en el caso de las mujeres. Sólo en los últimos años, como resultado de la evolución demográfica, ha empezado a descender levemente el número de alumnos matriculados en la Universidad (gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución del alumnado matriculado en enseñanza universitaria



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MEC

Este crecimiento sitúa a España como uno de los países que más ha extendido su población universitaria en menor tiempo, aspecto en el que es superado únicamente por Corea del Sur. En el momento actual, España ocupa el séptimo puesto entre los países de la OCDE en cuanto a porcentaje de personas que obtienen un título universitario (A. Schleicher, 2006). No obstante, es previsible que la necesidad de una mayor cualificación y la difusión de la educación permanente impulsen todavía más la generalización de los estudios universitarios.

Además, y en estrecha relación con el aumento de la participación, es destacable el esfuerzo realizado desde 1980 en la expansión de la oferta de plazas y la distribución geográfica de los centros universitarios. Mientras en ese año existían en España 29 Universidades públicas, en el año 2000 la cifra era de 48, 10 que supone un incremento cercano al 60%. Adicionalmente, durante la década de los 90 el número de universidades privadas pasó de 4 a 17. Esta cifra no ha dejado de crecer, ya que en 2005 el número total de Universidades en España era de 70, de las cuales 22 eran de titularidad privada.

Por otra parte, la oferta de titulaciones se ha realizado de acuerdo con una cierta dispersión geográfica, de manera que cada Comunidad Autónoma dispone, al menos, de una Universidad, y en todas las capitales y ciudades importantes en términos de población existe algún centro universitario (J. M. de Luxán, 1998).

Por 10 que se refiere a la flexibilización del acceso para estudiantes que, como los adultos, tradicionalmente han tenido una escasa participación en el sector universitario, puede mencionarse la creación del sistema acceso para mayores de 25 años. Por medio de este sistema, las personas a partir de dicha edad tienen la posibilidad de acceder a los estudios universitarios, aún sin estar en posesión de las titulaciones de secundaria exigidas para el resto de los alumnos, siempre que superen las pruebas establecidas a tal efecto por cada una de las Universidades. Aproximadamente el 3% de los estudiantes universitarios en España ha accedido a la Universidad por esta vía.

Además de 10 anterior, las Universidades reservan hasta un 3% de sus plazas para alumnos con discapacidades, si bien éstos deben superar -con las adaptaciones pertinentes- las pruebas de acceso reguladas con carácter general para el conjunto de los estudiantes universitarios.

También en esta línea de ampliar la oferta universitaria a alumnos "no convencionales" se ha creado en algunas Universidades españolas una oferta específica para las personas de mayor edad (por ejemplo las Universidades de mayores o Universidades de la Experiencia).

2.2. Ampliación de la oferta de estudios

Las reformas realizadas en las enseñanzas universitarias en los últimos años han perseguido, entre otras finalidades, la adecuación de la formación que reciben los titulados superiores a la realidad profesional y social del entorno, de forma que ésta sea capaz de responder a las demandas del mercado de trabajo. Este objetivo, que se contemplaba ya en la Ley de Reforma Universitaria (LRU) de 1983, fue perfilado en los Decretos sobre directrices comunes de los planes de estudios de carácter oficial y volvió a plantearse de nuevo como una prioridad en la LOU.

De manera más concreta, algunas de las estrategias diseñadas para avanzar en la citada dirección han sido, por una parte, la organización de los estudios universitarios de acuerdo con una estructura cíclica, que pretendía dotarlos de una mayor flexibilidad, y, por otra, la reforma del contenido de la formación y de las exigencias académicas de los programas.

La organización cíclica de los estudios universitarios permite obtener, en determinadas enseñanzas, la titulación de Diplomado tras la superación de un primer ciclo de tres cursos de duración. Este título da acceso al mundo profesional y, paralelamente, permite la continuación de estudios de segundo ciclo.

Por otra parte, el contenido de los estudios que conducen a títulos oficiales con validez para todo el territorio nacional se organiza también con cierta flexibilidad, ya que aunque existen unas normas comunes para todo el Estado, cada Universidad dispone de autonomía para organizar sus propios planes de estudios. De esta forma, cuestiones como la carga lectiva de las enseñanzas, las materias obligatorias de las mismas, la oferta de asignaturas optativas, etc. son competencia de cada Universidad. Adicional-

mente, los estudiantes pueden organizar también una parte de su programa de formación, eligiendo entre las materias optativas y de libre configuración propuestas por la Universidad.

Además de lo anterior, junto a los títulos de carácter oficial ya mencionados, las Universidades pueden ofertar una amplia gama de cursos y títulos propios. Entre ellos, los cursos largos generalmente otorgan las titulaciones de Master, Especialista Universitario o Experto y suelen tener una clara orientación profesional, exigiendo una titulación universitaria previa al acceso, mientras los de corta duración tienen un carácter más variable (cursos de verano, cursos de formación permanente del profesorado, seminarios, etc.) y unos criterios de selección más flexibles.

En la práctica, desde mediados de los años 80 la oferta de cursos de postgrado, especialización, títulos propios, etc. se ha incrementado notablemente en las Universidades españolas. Las estimaciones indican que las universidades han ofrecido desde esa fecha y hasta el año 2000 más de 2.500 cursos de este tipo, con una duración que oscila entre las 20 y las 500 horas lectivas (European Commission, 2001).

2.3. Reformas en los sistemas de gestión, control y financiación de la Universidad

En otro orden, también es importante considerar que el sistema universitario ha experimentado grandes cambios desde el punto de vista de la gestión y la administración, dado que ha evolucionado desde una centralización extrema a un modelo mucho más descentralizado. La incipiente autonomía que empezó a concederse a las universidades a finales de los años 70 se amplió considerablemente durante la transición democrática y ha seguido acrecentándose con las últimas reformas. Además, con la actual configuración territorial del Estado, que distribuye las competencias educativas entre el gobierno central y las Comunidades Autónomas (CCAA), éstas últimas han empezado a tener un protagonismo importante en la enseñanza superior. De este modo, la responsabilidad del sistema universitario español se encuentra ahora repartida entre el Estado, las 17 CCAA y las propias universidades.

De hecho, el principio de autonomía universitaria establecido en la Constitución y desarrollado por la Ley de Reforma Universitaria (LRU) y la Ley Orgánica de Universidades (LOU) ha dotado a las universidades de personalidad jurídica y capacidad de gestión. En virtud de este principio, las universidades públicas tienen potestad para elaborar sus respectivos estatutos y las universidades privadas sus propias normas de organización y funcionamiento. Por lo tanto, las universidades desarrollan sus funciones en régimen de autonomía de gobierno, académica, de gestión de personal y de gestión y administración de sus recursos. La aplicación de este principio ha permitido que empiece a producirse una cierta diversificación entre instituciones, tendencia que previsiblemente irá en aumento en los próximos años.

Adicionalmente, en su funcionamiento interno, las universidades han pasado de

una estructura jerárquica y burocrática a un sistema colegiado, con participación de todos los sectores implicados y normas democráticas de gobierno.

2.4. Mejora de la calidad universitaria y establecimiento de mecanismos para la su evaluación

La llamada "cultura de la calidad" ha empezado a estar presente en las universidades españolas desde hace relativamente poco tiempo, al menos si la comparación se realiza con las universidades de países anglosajones. En 1995 fue implantado el primer Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades (Real Decreto 1947/1995 de 1 de diciembre). Dicho Plan, que fue establecido tras un Programa Experimental iniciado en 1992 y que recogía parte de las iniciativas del Proyecto Piloto Europeo de evaluación de la calidad de la enseñanza superior, se orientaba a la evaluación de la actividad universitaria como mecanismo para la mejora de su calidad.

Por medio de una metodología homologable a la utilizada en otros sistemas europeos, los objetivos del Plan pretendían promover la evaluación institucional de la calidad de las Universidades, no sólo en lo que concierne a la enseñanza, sino también a la investigación, a los servicios y a la gestión de la propia Universidad. Los resultados obtenidos en los procesos de evaluación intentaban ofrecer a la sociedad, y especialmente a los estudiantes universitarios, informaciones coherentes y objetivas en relación con los niveles de calidad de las Universidades españolas. Igualmente, pretendían dotar a las autoridades competentes en materia de enseñanza informaciones objetivas sobre los resultados de las distintas instituciones.

De forma paralela a la evaluación institucional, la evaluación del profesorado universitario empezó a ser también un hecho en nuestro país. La LRU estableció que las universidades debían crear procedimientos para la evaluación periódica del rendimiento docente y científico del profesorado, aspectos que serían considerados en los concursos de acceso y promoción (art. 45.3). Además, aunque la ley regulaba un régimen salarial del profesorado universitario de carácter uniforme para todo el país, abrió por primera vez la posibilidad de que las universidades pudieran asignar a determinados profesores otros conceptos retributivos, en atención a las exigencias docentes e investigadoras o a méritos relevantes (art. 46).

A partir del desarrollo de esta norma, se crearon dos sistemas independientes para la evaluación de la docencia y de la investigación, ambos de carácter voluntario para el profesor (Real Decreto 1086/89). El primero de ellos, conocido popularmente como "quinquenios", permite a los profesores percibir un complemento salarial por los méritos docentes que sean evaluados positivamente al finalizar cada periodo de cinco años de docencia. El segundo, destinado a la evaluación de la investigación, fue encomendado a un organismo creado al efecto, la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI). Cada seis años los profesores funcionarios pueden

solicitar la evaluación de su actividad investigadora a esta entidad y obtener de ese modo un complemento salarial adicional. Son los llamados "sexenios".

Este sistema de evaluación del profesorado se ha mantenido básicamente igual hasta el momento, si bien a partir de la LOU se contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas (CCAA) establezcan retribuciones adicionales individuales ligadas a méritos docentes, de investigación y de gestión del profesorado (art. 69). De hecho, las CCAA han puesto en práctica sus propios sistemas de evaluación.

Además de lo anterior, tras la reforma establecida por la LOU, la promoción y la garantía de la calidad de las Universidades se considera un fin esencial de la política universitaria (art. 31.1). En este sentido, los objetivos que la Ley establece hacen referencia a la medición del rendimiento de la educación superior, a la posibilidad de comparación de las universidades en el ámbito nacional e internacional, a la mejora de la actividad docente e investigadora o al fomento de la excelencia y movilidad de estudiantes y profesores.

La Ley pretende profundizar en la cultura de la evaluación mediante la creación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación. Dicha Agencia, considerada como una de las principales innovaciones introducidas por la LOU, es la encargada de evaluar las enseñanzas y la actividad investigadora, docente y de gestión de las Universidades, así como los servicios y programas que éstas ofertan. El objetivo de la Agencia, además de proporcionar información para la toma de decisiones a los estudiantes, profesores y Administraciones públicas, es el de promover y garantizar la calidad de las Universidades.

Según se establece en la LOU, son objeto de evaluación, certificación y acreditación (art. 31.2):

- a) Las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.
- b) Las enseñanzas conducentes a la obtención de Diplomas y títulos propios de las Universidades y centros de educación superior
- e) Las actividades docentes, investigadoras y de gestión del profesorado universitario. ---
- d) Las actividades, programas, servicios y gestión de los centros e instituciones de educación superior.
- e) Otras actividades y programas que puedan realizarse como consecuencia del fomento de la calidad de la docencia y de la investigación por parte de las Administraciones públicas

3. Los retos pendientes

Los logros señalados en el apartado anterior, junto a otros que resulta imposible abordar en este espacio, han supuesto una evolución claramente positiva de la ense-

ñanza superior en España. A pesar de ello, lo cierto es que la universidad se enfrenta todavía a grandes retos y a problemas importantes, como la escasa relación del sistema con las demandas del contexto económico y social y, especialmente, la necesidad de abordar realmente la mejora de la calidad de la enseñanza, una vez superado el reto del incremento cuantitativo.

Como se mencionaba en la introducción, los problemas de la Universidad española cobran una relevancia especial en este momento, ya que España, como miembro de la Unión Europea, debe integrarse en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), adaptándose a la nueva situación de movilidad y competitividad que de éste se deriva. Como otros muchos países, España debe reformar profundamente su sistema de educación superior, adaptándose, entre otras cuestiones, a las tres "piedras angulares" del proceso de Bolonia: la introducción de un mapa de titulaciones organizadas en los niveles de grado y postgrado; la adopción del sistema europeo de transferencia de créditos (ECTS); y el establecimiento de mecanismos de aseguramiento de la calidad y acreditación (G. Haug, 2003).

Al igual que en el análisis de los logros, se han seleccionado algunos de los problemas de la Universidad española que pueden tratarse en términos cuantitativos y otros que deben abordarse sobre todo desde una perspectiva cualitativa. En el primer caso se incluirían los temas relacionados con el rendimiento de los estudios universitarios y el valor económico de las titulaciones o la financiación del sistema universitario, mientras en el segundo se encuentra la conexión de la Universidad con la sociedad y el sector económico, los problemas derivados del modelo administrativo y las condiciones de trabajo del profesorado.

3.1. El rendimiento de los estudios universitarios y el valor de las titulaciones

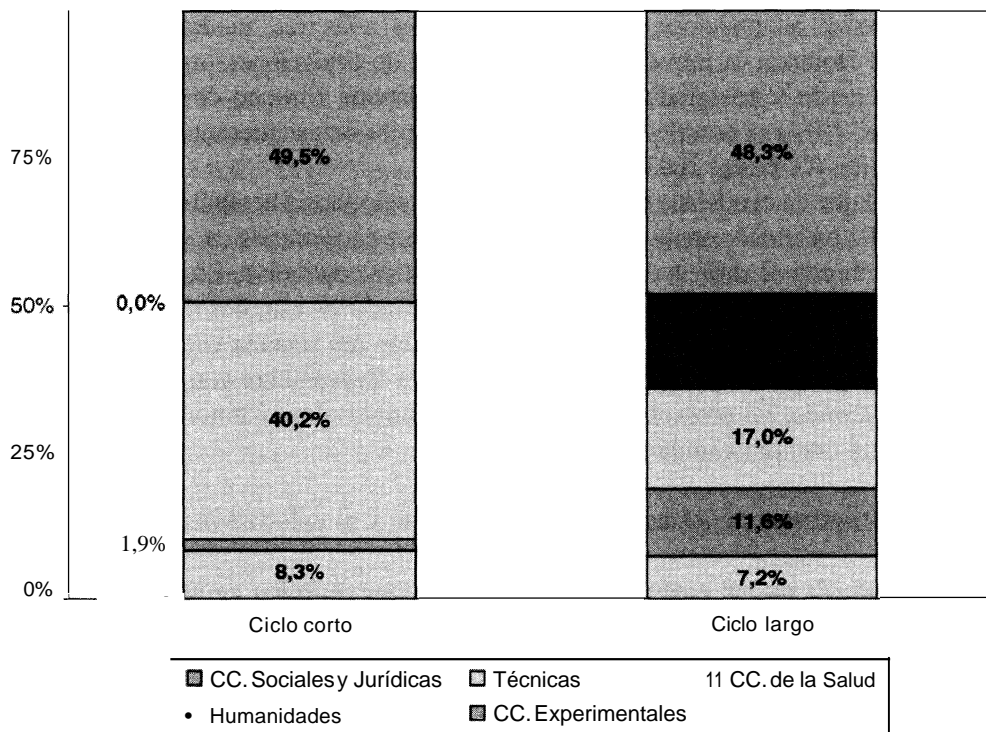
Es indudable que el crecimiento en el número de titulados ha sido clave para el desarrollo social y económico del país en los últimos años. En el momento actual una de cada cuatro personas entre 25 y 34 años en España obtiene un título universitario. Sin embargo, persisten las dudas sobre los niveles de rendimiento de la universidad y existe incluso la sospecha de que ese incremento haya venido acompañado de una menor exigencia que en tiempos pasados. Dado que no tenemos en este nivel estudios como el PISA, que permitan comparar el rendimiento de los alumnos españoles con el de otros países, no se puede afirmar con evidencias si esta sospecha es acertada o no. Sin embargo, la comparación del valor en el mercado de los títulos obtenidos en España y en otros países puede darnos una idea indirecta de esta cuestión y, en ese sentido, parece que no todo va tan bien como debiera (A. Schleicher, 2006).

Así, mientras en la mayoría de los países de la OCDE la expansión del acceso a la universidad se ha visto acompañada de un fuerte incremento en los ingresos, la evolución de España muestra una diferencia significativa. Si en 1997 la prima de ganancia para un titulado superior era todavía del 49%, en 2001 fue del 29%, menos de la mitad

del que supone la media de la OCDE, que es del 62%. Esto parece indicar una cierta "devaluación" del valor de los títulos universitarios en los últimos años.

Entre otras, una posible razón para esa inflación es la inadecuada distribución del alumnado según el tipo de estudios y los ámbitos del conocimiento. Según muestran los datos, parece lógico pensar que esa distribución no se corresponde con las necesidades de la sociedad ni con las exigencias del mercado de trabajo (gráfico 2).

Gráfico 2. Distribución de los alumnos de educación universitaria por duración de estudios y rama de enseñanza. Curso 2001-2002



Fuente: MEC (2005): Datos y cifras. Curso escolar 2003/2004.

3.2. Conexión de la Universidad con la sociedad y el sector económico

Todas las leyes vigentes durante el periodo analizado han tenido como uno de sus objetivos principales lograr una mayor vinculación de la Universidad con la sociedad en general y con el sector económico en particular. En concreto, la LGE de 1970 intentó potenciar esa vinculación mediante la creación de patronatos, pero que no consiguió el resultado deseado (M. de Puelles, 1991).

La LRU abordó de nuevo esta cuestión. Según el artículo 11 de esta ley, los Departamentos e Institutos Universitarios tienen la posibilidad de contratar con entidades públicas y privadas, o con personas físicas, la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así como el desarrollo de cursos de especialización. Se otorgó a las universidades, por tanto, la posibilidad legal de obtener recursos de las actividades de transferencia tecnológica, asesoramiento y explotación de los resultados de la investigación. De hecho, en todas las universidades se crearon organismos como las Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRI), Fundaciones universitarias, Fundaciones Universidad-Empresa u otras similares. Los resultados de esta reforma pueden calificarse sólo de mediocres, ya que, según constataba en el Informe sobre Financiación del Consejo de Universidades de 1995, en términos económicos esta vía no supuso un volumen muy importante. No obstante, en cierto sentido puede considerarse como un medio de vinculación de las universidades con el sector económico, al menos en comparación con la situación anterior (E. Villareal, 1998).

Desde una perspectiva más general, una de las principales vías propuestas desde la LRU para conectar la Universidad con su entorno social y económico fue la creación de los Consejos Sociales. En ella, el Consejo Social de cada Universidad se configuró como el órgano de participación de la sociedad en la vida universitaria (art. 14). En el plano de la realidad, sin embargo, el establecimiento de estos Consejos no alcanzó tampoco su objetivo, dado que en la mayoría de los casos las funciones de los Consejos Sociales se limitaron a aprobar el presupuesto de la Universidad y a informar sobre títulos propios.

La reforma impulsada por la LOU se plantea reforzar la importancia de los Consejos Sociales, otorgándoles de nuevo la función de relacionar la Universidad con la sociedad. Con esta ley al Consejo le corresponde la supervisión de la actividad económica de la Universidad y el rendimiento de los servicios, así como promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad y las relaciones entre ésta y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria (art. 14.1). Aunque la regulación de los Consejos corresponde a las Comunidades Autónomas, la Ley establece que deben constituirse por personalidades de la vida cultural, profesional, económica y social, que no podrán ser de la propia comunidad académica, a excepción del Rector, el Secretario General y el Gerente, así como de un representante del profesorado, el alumnado y el personal de administración y servicios.

Por otra parte, de acuerdo también con esta ley, el Consejo de Coordinación Universitaria, como máximo órgano consultivo y de coordinación del sistema universitario, intenta dar cabida en su composición a representantes de la sociedad, incluyéndose en él veintiún miembros elegidos entre personalidades de la vida académica, científica, cultural, profesional, económica y social. Sus funciones se relacionan con la consulta sobre política universitaria y con la programación, informe, asesoramiento y propuesta en las materias relativas al sistema universitario.

Aunque aún es pronto para pronunciarse sobre los resultados de esta nueva reforma, lo cierto es que hasta el momento se sigue constatando en España una vinculación entre universidades y sector productivo mucho menor que la existe en otros países europeos. Lo mismo puede decirse de las relaciones entre universidades y sociedad en general, que si bien han ido mejorando respecto a las de épocas precedentes, están todavía lejos del objetivo que la propia LOU formula para la universidad, como es el de articular la sociedad del conocimiento en nuestro país.

3.3. El modelo administrativo

La existencia de dos niveles administrativos (central y autonómico) en la regulación de la Universidad, comentada anteriormente, presenta algunos problemas desde el punto de vista de la eficiencia del sistema. En general, las Comunidades Autónomas han seguido la línea de construir un sistema completo de educación superior en sus respectivos territorios, independientemente de su tamaño. En muchos casos, esto implica la duplicación de programas y servicios, además de la consolidación de mercados regionales, que limitan las posibilidades de competencia entre centros y reducen los incentivos para la movilidad de los estudiantes. En este sentido, puede considerarse que la duplicación significa una menor especialización y que, en lugar de promoverse la excelencia en algunas especialidades, los esfuerzos se centran en la repetición de la misma oferta en lugares diferentes. Adicionalmente, es patente que las universidades deben dedicar una parte importante de su tiempo y su esfuerzo a establecer las relaciones adecuadas con los gobiernos regionales con el fin de conseguir una posición adecuada en términos financieros (J. G. Mora y J. Vidal, 2000).

Además de lo anterior, el propio sistema administrativo y de gestión que rige en las universidades sigue siendo extremadamente burocrático y supone, en muchas ocasiones, un obstáculo para el logro de la calidad de la enseñanza. El tiempo que el profesorado debe dedicar a aspectos de carácter puramente administrativo no se ha reducido, sino que incluso puede considerarse que ha aumentado en los últimos años. En este sentido, los procesos de acreditación y evaluación puestos en práctica tras las reformas de la LRU y la LOU han venido a incrementar la carga de este tipo de tareas, produciendo una sobrecarga en el trabajo de los docentes y un cierto efecto de cansancio entre los mismos.

3.4. Condiciones de trabajo del profesorado

El fuerte crecimiento del alumnado universitario que se produjo a partir de los años 70 supuso, en paralelo, un importante incremento en el número de profesores. El aumento masivo de las contrataciones de profesorado no se realizó, sin embargo, en las condiciones idóneas, sino que en muchas ocasiones se tradujo en situaciones de precariedad laboral. Las sucesivas reformas emprendidas por la LRU y por la LOU han

vuelto a abordar esta cuestión, pero tampoco han logrado un sistema adecuado en relación con las retribuciones y las condiciones de trabajo del profesorado.

De hecho, una de las carencias manifiestas en el profesorado universitario español es la ausencia de una formación pedagógica adecuada al inicio y durante su trayectoria laboral. Probablemente ello es sólo una muestra de la preponderancia que la actividad investigadora supone de hecho sobre la docente, que entra de lleno en contradicción con muchas de las declaraciones formales, que igualan la importancia de ambas funciones,

Por otra parte, las condiciones en las que los profesores deben desarrollar su tarea pueden considerarse claramente inadecuadas en la mayoría de las Universidades. La ratio profesor-alumnos es a todas luces excesiva y la necesidad de compaginar las actividades docentes e investigadoras con la carga burocrática comentada anteriormente dificulta aún más el trabajo.

Por otra parte, la carrera profesional de los profesores universitarios, que siempre fue en España muy jerarquizada y compleja, se ha hecho aún más competitiva en los últimos tiempos, aún a pesar de la gran proporción de profesorado que trabaja sólo a tiempo parcial en las universidades. En estos momentos, coexisten en las universidades profesores funcionarios y profesores contratados, con diversas escalas y categorías profesionales en cada uno de los casos. Hasta ahora, lo más habitual era que los profesores iniciaran su trayectoria docente como contratados en los puestos de más baja categoría y remuneración, seleccionados por las propias universidades, y, posteriormente, optaran a puestos de profesor funcionario. En el momento actual este procedimiento se ha tomado más complejo, ya que sólo los contratos de profesor a tiempo parcial o de profesor ayudante han quedado bajo el control exclusivo de las universidades, siendo necesario superar un proceso de acreditación para optar a cualquiera de las restantes modalidades de contratación a tiempo completo.

Por otra parte, los datos indican que los docentes universitarios españoles están mal retribuidos en comparación con los de los países de su entorno (J. Becerra, 2004). Si ello además se le suma la presión adicional que están imponiendo los procesos de evaluación, la dificultad para lograr una movilidad real del profesorado entre universidades o los agravios comparativos en función de la Comunidad Autónoma donde se ejerce, se deduce con facilidad que éste es uno de los retos pendientes de la universidad española.

3.5. La financiación

La necesidad de afrontar todos los retos anteriores con mínimas garantías de éxito implica necesariamente la revisión de una cuestión fundamental, como es la de la financiación de la enseñanza universitaria. A este respecto es cierto reconocer que en los últimos años se ha incrementado el gasto público destinado a la educación a un ritmo relativamente constante, pero también es necesario señalar que buena parte de

ese incremento se ha destinado a la exención del pago de las tasas universitarias por parte de los alumnos.

De hecho, el gasto por estudiante en España es muy inferior a la media europea (8.100 euros frente a 10.500) y prácticamente la mitad del de Estados Unidos (A. Schleicher, 2006). La inversión en I + D es igualmente del orden de la mitad de la que existe en Alemania, Reino Unido o Italia (J. Coello, 2006).

El resultado de esta escasez presupuestaria, mantenida a lo largo del tiempo, ha sido la masificación de las universidades y el deterioro de la calidad de muchos de los servicios universitarios. Es evidente a este respecto que si no se realiza un mayor esfuerzo inversor la Universidad española seguirá estando en desventaja en comparación con las de sus vecinos europeos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aparicio, F. y González, R. M. (1994). *La calidad de la enseñanza superior y otros temas universitarios*. Madrid: ICE de la Universidad Politécnica.
- AA.VV. (1988). *La educación postsecundaria ante la sociedad del conocimiento y de las comunicaciones*. III Semana Monográfica. Madrid: Fundación Santillana.
- Becerra, J. "Los docentes ven irracional el sistema retributivo". *El Mundo Universidad* 25-10-2004.
- CIDE (2001). *El Sistema Educativo Español. Año 2000*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Documento electrónico disponible en <http://Umec.es/cide/publicaciones/textos/inv2000see/inv2000.htm>.)
- Coello, J. "Los peligros de Bolonia: el Espacio Europeo de Educación Superior". *ABC*. 16-4-2006.
- Egido, I. (2005). *Transforming Education. The Spanish Experience*. New York: Nova Science.
- Escotet, M. A. (1990). "Visión de la universidad del siglo XXI: dialéctica de la misión universitaria en una era de cambios". *Revista española de pedagogía*, 186, pp. 211-228.
- European Commission (2001). *Lifelong Learning: the Implications for Universities in the EU*. Brussels: European Commission.
- European Association for Quality Assurance in Higher Education (2005). *Standards and guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*. Helsinki: ENQA.
- Eurydice (2000a). *Lifelong Learning: the Contribution of Education Systems in the Member States of the European Union*. Brussels: Eurydice European Unit.
- Eurydice (2000b). *Vingt années de réformes dans l'enseignement supérieur en Europe: de 1980 à nos jours*. Bruxelles: Unité Européenne Eurydice.

- García Garrido, J. L., Egido, I. (coords.), García, M. J., Gavari, E. y Valle, J. M. (2006). *El Aprendizaje Permanente: perspectiva internacional del paradigma educativo del siglo XXI*. Pamplona: Eunsa.
- Gómez García, M. N. (2000). "Utopías, reformas y contrarreformas en la educación española del siglo XX". *Revista de Educación*, 322, pp. 3.7-58.
- Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (BOE 1 de septiembre de 1983).
- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades (BOE 24 de diciembre de 2001).
- Luxán, J. M. De (ed.) (1998). *Política y reforma universitaria*. Barcelona: Cedecs.
- MECD (2001): *Memorandum sobre el Aprendizaje permanente*. Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión. Madrid.
- Michavila, F. (1998). *Experiencias de la evaluación universitaria (estrategias de mejora en la gestión)*. Madrid: Fundación Universidad-Empresa.
- Miguel, M. De, Casi, J. y Vaquera, E. (2001). *Excelencia: calidad de las universidades españolas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte - Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001). *Informe Nacional sobre el debate acerca del Aprendizaje Permanente en España*.
- Mora, J. G. (1991). *Calidad y rendimiento en las instituciones universitarias* Madrid: Consejo de Universidades.
- Mora, J. G. y Vidal, J. (2000). "Lifelong Learning in Spanish Universities: the Market inside the Public System", *European Journal of Education*, 3, pp. 317-327.
- Pedró, F. (1996). "En el año europeo de la educación y la formación permanentes", *Revista española de pedagogía*, 204, pp. 211-388.
- Prats, J. y Raventós, F. (dirs.) (2005). *Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación?* Barcelona: Fundación La Caixa.
- Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, por el que se establecen directrices generales comunes de los planes de estudio de los títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional (BOE 14 de diciembre de 1987).
- Real Decreto 779/1998, de 30 de abril, por el que se modifica parcialmente el Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, por el que se establecen las directrices generales comunes de los planes de estudio de los títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, modificado parcialmente por los Reales Decretos 1267/1994, de 10 de junio, 2347/1996, de 8 de noviembre, y 614/1997, de 25 de abril (BOE 1 de mayo de 1998).
- Real Decreto 1289/1999, de 23 de julio, por el que se crea la Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y de las Nuevas Tecnologías en España.
- Sánchez Ferrer, L. (1996). *Políticas de reforma universitaria en España: 1983-1993*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

- Schleicher, A. (2006). "El problema de la Universidad". *Cinco Días*, 16-1-2006.
- Vázquez Gómez, G. (1999). "La educación superior como educación básica en el marco de la educación permanente". *Aula abierta*, 73, pp. 3-20.
- Vidal, J. (coord.) (1999). *Indicadores en la universidad: información y definiciones. Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades*. Madrid: MEC.
- Villarreal, E. (1998). "La financiación del sistema universitario". En Luxán, J. M. De (ed.). *Op. cit.*, pp. 159-173.